

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 6944/2020-PE, por el que se propone una Ley de Saneamiento del Límite entre los departamentos de Piura y Tumbes.

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

PERIODO DE SESIONES 2020 – 2021

Señora Presidenta:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, la siguiente iniciativa legislativa:

- **Proyecto de Ley 6944/2020-PE** presentado por el Poder Ejecutivo que propone una ley de Saneamiento del Límite entre los departamentos de Piura y Tumbes.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la Vigésima Sexta Sesión Ordinaria celebrada el miércoles 10 de febrero de 2021, del Período de Sesiones 2020 – 2021, realizada por medios virtuales en la plataforma Microsoft Teams, acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes **APROBAR** el dictamen recaído sobre el **Proyecto de Ley 6944/2020-PE**, habiendo registrado el **voto favorable** de los congresistas Ricardo Burga Chuquipiondo, Carlos Andrés Pérez Ochoa, Kenyon Eduardo Durand Bustamante, Paul Gabriel García Oviedo, Perci Rivas Ocejo, Robertina Santillana Paredes, Napoleón Puño Sernaqué, Robledo Noé Gutarra Ramos, Alfredo Benites Agurto, Jesús del Carmen Núñez Marreros, Liliana Angélica Pinedo Achaca, Gilmer Trujillo Zegarra, Mártires Lizana Santos, Hirma Norma Alencastre Miranda, Mariano Andrés Yupanqui Miñano, Lenin Fernando Bazán Villanueva y Grimaldo Vásquez Tan.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El **Proyecto de Ley 6944/2020-PE**, ingresó al Área de Trámite Documentario el 15 de enero de 2021 y fue remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como única dictaminadora, mediante decreto de envío del 19 de enero de 2021.

Con relación al proyecto, fue solicitado a la Presidencia del Consejo de Ministros para que remita los informes y antecedentes técnicos que sustentan la iniciativa, de conformidad con el literal e) numeral 1) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, referido a los requisitos especiales de las proposiciones demarcatorias territoriales.

Al respecto, se remitió el Informe D000029-2020-PCM-SSATD de fecha 29 de mayo de 2020, elaborado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, el cual detalla el procedimiento realizado en el tratamiento del límite interdepartamental Piura - Tumbes, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 29533, Ley que Implementa Mecanismos para la Delimitación Territorial, modificado por la Ley 30918, Ley que Fortalece los Mecanismos para el Tratamiento de las Acciones de Demarcación Territorial.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El **Proyecto de Ley 6944/2020-PE**, propone el saneamiento íntegro del límite entre los departamentos de Piura y Tumbes, que va desde un punto sobre el litoral peruano en el

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 6944/2020-PE,
por el que se propone una Ley de Saneamiento del Límite
entre los departamentos de Piura y Tumbes.**

Océano Pacífico hasta un punto en la frontera internacional con la República del Ecuador, estableciendo su memoria descriptiva, la correspondiente fuente cartográfica, e incluye una disposición complementaria final referida a la prevalencia de la ley y dos anexos que corresponden a la representación cartográfica y la memoria normalizada del límite en cuestión.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y sus modificatorias, en especial la Ley 30918, Ley que Fortalece los Mecanismos para el Tratamiento de las Acciones de Demarcación Territorial y su Reglamento el DS 191-2020-PCM.
- Ley 29533, Ley que Implementa Mecanismos para la Delimitación Territorial, modificada por la Ley 30918, y su Reglamento el DS 084-2013-PCM.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

1. El marco constitucional de la iniciativa

La Constitución Política del Perú, señala con claridad que el Congreso de la República tiene la atribución de "aprobar la demarcación territorial a propuesta del Poder Ejecutivo" (numeral 7 del artículo 102).¹

La Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, desarrolla la regulación y el procedimiento para la delimitación territorial, e igualmente se señala los órganos competentes que actúan en dicho ámbito.

"La presente ley tiene por finalidad establecer las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo de conformidad con el numeral 7) del Artículo 102 de la Constitución Política del Perú, así como lograr el saneamiento de límites y la organización racional del territorio de la República." (Ley 27795, artículo 1).

Son órganos competentes los gobiernos regionales y la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, en tanto órgano rector del Sistema Nacional de Demarcación Territorial, el cual es un sistema funcional.

En ese entender, el Tribunal Constitucional ha señalado que: "En este procedimiento, la PCM, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, plantea la demarcación y definición de las circunscripciones político-administrativas. El Poder Ejecutivo presenta un proyecto de ley con la delimitación territorial ante el Congreso, que, al estar facultado constitucionalmente, puede aprobar tal propuesta".²

¹ El Tribunal Constitucional ha reiterado en diversas oportunidades la interpretación de la atribución del Congreso señalada en el numeral 7 del artículo 102 de la Constitución. Por ejemplo, Expediente 0019-2018-PI/TC, FJ 15 y ss.

² Expediente 0019-2018-PI/TC, FJ 18.

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 6944/2020-PE,
por el que se propone una Ley de Saneamiento del Límite
entre los departamentos de Piura y Tumbes.**

2. El marco legal relevante

El **Proyecto de Ley 6944/2020-PE**, propone el saneamiento íntegro del límite entre los departamentos de Piura y Tumbes, ha sido formulado y propuesto dentro del marco de la Ley 27795 Ley de Demarcación y Organización Territorial, pero en especial siguiendo las disposiciones de la Ley 29533, Ley que Implementa Mecanismos para la Delimitación Territorial, modificada por la Ley 30918, en específico del artículo referido al saneamiento de límites interdepartamentales:

“Tratándose del saneamiento de límites territoriales de circunscripciones de colindancia interdepartamental, los gobernadores regionales involucrados suscriben un acta de acuerdo de límites, que es ratificado por acuerdo de consejo regional de cada uno de los respectivos gobiernos regionales.

Si el acuerdo de límites ratificado implica un consenso que permite sanear la integridad de la colindancia interdepartamental o de al menos la totalidad de la colindancia de una provincia, el ente rector formula y tramita el anteproyecto de la ley correspondiente, de conformidad con el numeral 7 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú y la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial”. (Ley 29533, artículo 4, modificado por la Ley 30918).

En ese sentido corresponde examinar con detenimiento si en efecto han sido cumplidos los requisitos y procedimientos a que se refiere la ley.

3. El límite interdepartamental

El tratamiento del límite fue abordado progresivamente, logrando un consenso sobre el íntegro de la colindancia, el cual se sustenta en los siguientes documentos.

- a. Acta de Acuerdo de los Presidente Regionales de Piura y Tumbes acerca del límite territorial entre ambos departamentos suscrita el 12 de noviembre de 2014.
- b. Acuerdo de Consejo Regional de Tumbes, Ac. 033-2015/GR.REG.TUMBES-CR-CD del 6 de mayo de 2015, que ampara el Acta de Acuerdo de límites territoriales suscrita por los Presidentes Regionales el 12 de noviembre de 2014.
- c. Acuerdo de Consejo de Regional de Piura, Ac. 1361/2017-GRP-CR, del 10 de mayo de 2017, que respalda el Acta de Acuerdo de límites territoriales suscrita por los presidentes regionales el 12 de noviembre de 2014.

Cabe resaltar que en los casos de delimitación interdepartamental se privilegia el consenso de partes que se expresa en la voluntad política de los gobiernos regionales involucrados, así como la ratificación de sus respectivos Consejos Regionales.

4. La frontera internacional

El límite interdepartamental culmina en un punto de la línea de frontera con la República del Ecuador por lo que se realizó una consulta al Ministerio de Relaciones Exteriores acerca de la conformidad con los tratados internacionales.

Mediante OF.RE (LIM) N° 1-0-B/48 de fecha 26 de marzo de 2019, la Dirección de Límites del MRE dio respuesta a la solicitud hecha por la SDOT. La referida respuesta señala que la descripción con el límite internacional mencionada en la memoria es correcta:

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 6944/2020-PE,
por el que se propone una Ley de Saneamiento del Límite
entre los departamentos de Piura y Tumbes.**

"Sobre el particular, luego de la evaluación técnica efectuada por personal especializado de esta Dirección se ha encontrado que la descripción con el límite internacional mencionada en la memoria es correcta."

Sin embargo para mayor precisión la referencia, la memoria descriptiva debiera anotar lo siguiente:

"..... el límite continua en dirección Noreste aguas abajo por la línea media del cauce de la quebrada Cusco (o Cuzco) hasta alcanzar el límite internacional con la República del Ecuador".

Considerando esta modificación en el texto que describe el límite, fue necesario actualizar la documentación mediante una adenda que debió cubrir las formalidades del caso. Para tal efecto se genera la siguiente documentación:

- a) Acta de Acuerdo de Límites Territoriales Piura – Tumbes, suscrita el 1 de julio de 2019 por los Gobernadores Regionales de Piura y Tumbes, la cual ratifica el acuerdo anterior y señala la modificación introducida a modo de adenda.
- b) Acuerdo de Consejo Regional de Tumbes, Ac. 052-2019/GR.REG.TUMBES-CR-CD del 27 de agosto de 2019, que ratifica el Acta de Acuerdo de límites territoriales suscrita por los Gobernadores Regionales de Piura y Tumbes el 1 de julio de 2019.
- c) Acuerdo de Consejo de Regional de Piura, Ac. 1606/2019-GRP-CR, del 27 de setiembre de 2019, que ratifica el Acta de Acuerdo de límites territoriales suscrita por los Gobernadores Regionales de Piura y Tumbes el 1 de julio de 2019

5. Zona de Frontera

Siendo además que el límite coincide con una zona de frontera según lo establecido por la normativa vigente en materia de demarcación territorial, la SDOT-PCM solicitó opinión de los Ministerios de Defensa y del Interior de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 27795, los cuales opinaron de la siguiente manera:

En el caso del Ministerio de Defensa se cuenta con el Of. 07590-2019-MINDEF/SG que recomienda tener en consideración los acuerdos y tratados con el vecino país de Ecuador establecidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores con su homólogo ecuatoriano, los mismos que obran en la Cancillería de la República.

En cuanto al Ministerio del Interior se tiene el Of. 2695-2019/IN/SG que remite el Informe 002989-2019/IN/OGAJ donde emiten opinión favorable del límite territorial Piura – Tumbes.

6. Impacto normativo

El numeral 4.1 del artículo 4 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial; numeral que fuera modificado por el artículo 2 de la Ley 30918, señala:

"4.1 Las acciones de demarcación territorial se sustentan en los principios de unidad, contigüidad, continuidad e integración y en criterios técnicos de orden poblacional, geográfico, socioeconómico y cultural mínimos, según lo establezca el reglamento de la presente ley.

En caso de que en el tratamiento de una acción de demarcación territorial se evidencie alguna incompatibilidad entre distintas leyes de naturaleza

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 6944/2020-PE,
por el que se propone una Ley de Saneamiento del Límite
entre los departamentos de Piura y Tumbes.**

demarcatoria, **se aplica la más reciente, en la materia que es incompatible.**
(el resaltado es propio del dictamen).

En el segundo párrafo se plantea un criterio general para resolver asuntos en los cuales se evidencia alguna incompatibilidad entre distintas leyes de naturaleza demarcatoria, es decir cuando entre normas que teniendo igual rango y referidas a un mismo límite o tramo, la memoria descriptiva de éstos varía en su detalle, en todo o en parte. Dicho criterio establece que en caso de incompatibilidad entre leyes de naturaleza demarcatoria prevalece la más reciente solo en el aspecto que resulta incompatible con las anteriores.

Este criterio permite, además, que la descripción del límite contenido en la norma más reciente sea la que se aplique y se tome en cuenta respecto de las otras memorias descriptivas contenidas en leyes anteriores.

Ello considerando que la memoria descriptiva contenida en distintas leyes muchas veces es extensa y compleja en tanto detalla de manera secuencial todo el recorrido que sigue el límite y empleando elementos geográficos o un conjunto de coordenadas siguiendo pautas heterogéneas y criterios particulares al momento de emitir dicha norma, por lo que la posibilidad de establecer de manera inequívoca la modificatoria y/o derogación de una norma que naturaleza demarcatoria o parte de ella, puede resultar complicada y con resultados imprecisos.

En ese sentido el presente proyecto de ley, de ser aprobado, prevalecería en lo que resulte incompatible con las siguientes normas:

- Ley 5836, Creando el distrito Contralmirante Villar, en la provincia de Tumbes
- Ley 28707, Ley de creación del distrito Canoas de Punta Sal en la provincia Contralmirante Villar, departamento de Tumbes.

V. CONCLUSION

Por las razones expuestas, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, con arreglo al artículo 70, literal a), del Reglamento del Congreso de la República, recomienda en sus términos la **APROBACION** del **Proyecto de Ley 6944/2020-PE**, en sus términos.

LEY DE SANEAMIENTO DEL LÍMITE ENTRE LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES

Artículo 1. Límite entre los departamentos de Piura y Tumbes

El límite entre los departamentos de Piura y Tumbes es el siguiente:

El límite inicia en la desembocadura de la quebrada Fernández en el océano Pacífico (punto de coordenada UTM 495 343 m E y 9 548 695 m N, correspondiente a la Zona 17 S), continúa en dirección Sureste, aguas arriba por la línea media del cauce de la quebrada Fernández hasta la confluencia de las quebradas Madre del Agua, el Cardo y Manga Mocho en punto de coordenada UTM 517 341 m E y 9 536 986 m N; continúa en dirección este, aguas arriba por la línea media del cauce de la quebrada Madre del Agua hasta la confluencia de las quebrada

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 6944/2020-PE,
por el que se propone una Ley de Saneamiento del Límite
entre los departamentos de Piura y Tumbes.**

Grande y Honda en punto de coordenada UTM 524 673 m E y 9 538 350 m N; continúa aguas arriba por la línea media del cauce de la quebrada Grande pasando por la desembocadura de la quebrada El Checo en punto de coordenada UTM 526 652 m E y 9 538 099 m N hasta la confluencia de las quebradas La Ventana y Paijancitos en punto de coordenada UTM 531 850 m E y 9 536 867 m N; el límite continúa en dirección Sureste, aguas arriba por la línea media del cauce de la quebrada La Ventana hasta la desembocadura de la quebrada Carrizo en la quebrada La Ventana en punto de coordenada UTM 534 172 m E y 9 536 642 m N; continúa aguas arriba por la línea media del cauce de la quebrada Carrizo hasta su nacimiento en divisoria de aguas de la quebrada Carrizo con la quebrada El Cedro en punto de coordenada UTM 537 382 m E y 9 533 881 m N; a partir de este punto el límite continúa aguas abajo por la línea media del cauce de la quebrada El Cedro hasta la confluencia con la quebrada Cañaveril en punto de coordenada UTM 541 544 m E y 9 532 478 m N; a partir de este punto el límite continúa en dirección Noreste, aguas abajo por la línea media del cauce de la quebrada Cusco (o Cuzco) hasta alcanzar el límite internacional con la República del Ecuador.

Artículo 2. Fuente cartográfica

La memoria descriptiva del límite entre los departamentos de Piura y Tumbes contenida en el artículo 1 de la presente Ley, se ha elaborado sobre la base de la cartografía básica oficial elaborada por el Instituto Geográfico Nacional (IGN) a escala 1:100,000, Zona 17 Sur, Proyección UTM, Datum WGS 1984, hojas: 9-a (0662), Lobitos; 9-b (0762), Quebrada Seca; y 9-c (0862), Las Playas.

Artículo 3. Representación cartográfica y memoria normalizada

Forman parte de la presente Ley la representación cartográfica del límite entre los departamentos de Piura y Tumbes y la memoria normalizada de dicho límite, contenidas en el Anexo 1 y el Anexo 2, respectivamente.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Prevalencia de ley

En el marco de lo dispuesto en el numeral 4.1 del artículo 4 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, modificado por la Ley 30918, Ley que fortalece los mecanismos para el tratamiento de las acciones de demarcación territorial, la presente ley prevalece sobre las siguientes leyes:

- a) Ley 5836, Creando el distrito Contralmirante Villar, en la provincia de Tumbes
- b) Ley 28707, Ley de creación del distrito Canoas de Punta Sal en la provincia Contralmirante Villar, departamento de Tumbes.

Dese Cuenta
Sala de Comisión
Lima, 10 de febrero de 2021

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 6944/2020-PE,
por el que se propone una Ley de Saneamiento del Límite
entre los departamentos de Piura y Tumbes.**

**MEMORIA NORMALIZADA DE LA LEY DE SANEAMIENTO DEL LÍMITE ENTRE LOS
DEPARTAMENTOS DE PIURA Y TUMBES**

Se presenta a continuación la descripción normalizada del límite entre los departamentos de Piura y Tumbes; la cual es una adecuación de la memoria descriptiva a un lenguaje técnico y formato estructurado que describe el referido límite en función de elementos arcifinios de tal manera que estos puedan ser identificados en terreno y/o graficados en cualquier mapa base, siempre que este último contenga los elementos geográficos y toponimias mencionados en ella.

La memoria normalizada se ha elaborado en base a segmentos y nodos y no modifica en ningún punto el recorrido del límite establecido en la memoria descriptiva del límite entre los departamentos de Piura y Tumbes; y tampoco la reemplaza.

- Segmento: elemento geográfico divisorio reducible a una geometría lineal
- Nodo: punto de transición entre segmentos

Memoria normalizada del límite entre los departamentos de Piura y Tumbes

Tipo elemento	Descripción
Nodo	Inicia en la desembocadura de la quebrada Fernández en el Océano Pacífico;
Segmento	Continúa aguas arriba por la línea media del cauce de la quebrada Fernández,
Nodo	Hasta la confluencia de la quebrada Manga Mocho con la quebrada Madre del Agua;
Segmento	Continúa aguas arriba por la línea media del cauce de la quebrada Madre del Agua,
Nodo	Hasta la confluencia de la quebrada Grande con la quebrada Honda;
Segmento	Continúa aguas arriba por la línea media del cauce de la quebrada Grande,
Nodo	Hasta la confluencia de la quebrada Paijancitos con la quebrada La Ventana;
Segmento	Continúa aguas arriba por la línea media del cauce de la quebrada La Ventana,
Nodo	Hasta la desembocadura de la quebrada Carrizo en la quebrada La Ventana;
Segmento	Continúa aguas arriba por la línea media del cauce de la quebrada Carrizo,
Nodo	Hasta la naciente de la quebrada Carrizo;
Segmento	Continúa en dirección sureste por la vaguada ³ sureste de la quebrada Carrizo,
Nodo	Hasta el collado ⁴ de los cerros Carrizal y Machete;
Segmento	Continúa en dirección sureste por la vaguada noroeste de la quebrada El Cedro,
Nodo	Hasta la naciente de la quebrada El Cedro;
Segmento	Continúa aguas abajo por la línea media del cauce de la quebrada El Cedro (que luego cambia de nombre a quebrada Cuzco o Cusco),
Nodo	Finaliza en el límite internacional con la República del Ecuador.

Fuente: Elaboración de la SSATD

Los elementos geográficos y toponimias mencionados en la presente memoria normalizada se encuentran representados en la cartografía básica oficial elaborada por el Instituto Geográfico Nacional (IGN) a escala 1:100,000, Zona 17 Sur, Proyección UTM, Datum WGS 1984, hojas: 9-a (0662), Lobitos; 9-b (0762), Quebrada Seca; y 9-c (0862), Las Playas.

³ Vaguada: Línea que une los puntos más deprimidos del relieve y es por donde se canaliza el agua que escurre en superficie.

⁴ Collado: Punto más bajo entre dos cumbres a lo largo de una divisoria de aguas.